
**A EVOLUÇÃO ACTUAL DO DIREITO INTERNACIONAL
MARÍTIMO E AS SUAS IMPLICAÇÕES MILITARES**

A EVOLUÇÃO ACTUAL DO DIREITO INTERNACIONAL MARÍTIMO E AS SUAS IMPLICAÇÕES MILITARES

O Direito, para reger adequadamente a vida das sociedades, para fazê-lo com efectividade e autoridade, há-de ser um espelho da realidade social que disciplina e adaptar-se constantemente aos esquemas actuais de vida dos homens e dos povos, numa corrida que não pode parar atrás dos novos estímulos e solicitações. A inadequação do Direito à realidade da vida ou o seu desfasamento acentuado provocam desequilíbrios e perturbações sociais, suscitando invariavelmente a precipitação de reacções desproporcionadas.

No mundo alucinado em que vivemos, onde tudo parece estar em crise, o direito internacional, mal adaptado às realidades da vida entre os povos, cronicamente vulnerável por debilidade natural que aliás é condição da sua própria existência, não estava preparado para acompanhar a aceleração vertiginosa que se apossou da marcha dos acontecimentos políticos e sociais contemporâneos.

Para além desta fraqueza intrínseca, outros factores principais vieram contribuir para a crise generalizada do Direito Internacional. Os novos Estados africanos e asiáticos, nascidos no pós-guerra de 39-45, revelaram-se particularmente rebeldes às normas jurídicas tradicionais, recusando-se a aceitar uma disciplina que encontraram já estabelecida e que alegam não ter tido em conta os seus interesses vitais. Outra causa importante da crise reside na impotência do direito internacional perante a inserção das formas de guerra psicológica em situações formais de paz.

O Direito Internacional Marítimo, vigorando directamente num meio ambiente comum, o mar, estava particularmente exposto às incidências desta crise. Mas ainda assim, talvez que este direito especialíssimo, moldado como foi na própria prática das actividades marítimas, obra dos homens do mar mais do que dos juristas e dos homens de ciência e especialmente dotado de particular estabilidade, talvez que o Direito Internacional do Mar tivesse logrado permanecer em posição de sector privilegiado e sofrido efeitos mais atenuados se não fosse a concorrência de circunstâncias específicas que, ao contrário, vieram acentuar a deterioração provocada pelos factores de ordem geral. Desta maneira, à crise generalizada do Direito Internacional em geral veio sobrepor-se a crise específica, mais acentuada ainda, do Direito Internacional Marítimo, abalado nos seus próprios princípios fundamentais.

Para bem se entender a crise em que hoje se debate este direito, perscrutar as suas causas e avaliar a sua extensão, é necessário remontar alguns séculos atrás.

Até ao início da expansão europeia, os problemas de domínio sobre o mar eram muito restritos. O mundo civilizado confinava-se à Europa, que se encontrava organizada na Respublica Christiana sob a autoridade do Papa. Admitia-se então que os espaços marítimos fossem apropriáveis ou pelo menos sujeitos a domínio. Veneza exercia jurisdição sobre o Adriático, Génova sobre o mar da Ligúria, a Noruega sobre o Báltico e a Inglaterra sobre os mares que banham as suas ilhas. Os oceanos eram porém desconhecidos, não suscitando discussão.

Com os descobrimentos marítimos, portugueses e espanhóis ganharam o domínio sobre as grandes rotas que tinham desvendado. Os seus direitos exclusivos de navegação eram, à luz das concepções do tempo, bem titulados, fundando-se nos direitos de descobrimento, ocupação e concessão papal. As bulas «Inter Coetera» e «Ea quae pro bono pacis», esta homologando o Tratado de Tordesilhas, dividiram a jurisdição sobre as terras e mares descobertos entre os reinos de Portugal e de Espanha, com geral acatamento da Europa. O direito de descobrimento aparece assim evidenciado por D. João III em 1534: «Os mares que todos devem e podem navegar são aqueles que sempre foram sabidos de todos e comuns a todos, mas os outros, que nunca foram sabidos nem parecia que se podiam navegar e foram descobertos com tão grandes trabalhos por mim, esses não.»

Os portugueses lograram ver respeitados os seus direitos exclusivos, ao menos formalmente, durante quase um século. enquanto se manteve a satisfação de interesses gerada pela distribuição de tráfegos que se veio a estabelecer: os portugueses, ocupados com as rotas de África, deixaram aos navios estrangeiros o comércio de produtos ultramarinos entre Lisboa e os portos da Europa, sobretudo aos holandeses, que já anteriormente eram nossos compradores de sal.

Com a subida ao trono de Filipe II, Portugal passou a sofrer os efeitos da política espanhola. A partir de 1595, os holandeses, a quem haviam sido fechados os portos portugueses, vendo-se impossibilitados de se abastecerem aqui dos produtos do Oriente e já desligados da obediência ao Papa por efeito da Reforma, decidiram-se a concorrer com os portugueses no comércio de longo curso. Desta competição, cheia de incidentes e de lutas, primorosamente narradas pelo ilustre almirante Botelho de Sousa nos *Subsídios para a História Militar Marítima da Índia*, havia de nascer a oportunidade para a fixação do princípio geral orientador do novo regime jurídico do mar. Os fundamentos da pretensão holandesa à navegação e comércio com o Oriente vieram a ser teorizados, a propósito do apresamento da nau portuguesa «Santa Catarina», pelo celeberrimo jurista holandês Hugo Grócio, no seu famoso *De jure praedae*. Esta obra ficou manuscrita e

inédita durante séculos, mas o seu capítulo XII, onde se defendia e fundamentava o princípio da liberdade dos mares, foi autonomizado e publicado em 1608 sob o título *De mare liberum*. Não obstante a reacção surgida dez anos depois com o *Mare Clausum* de John Selden, este em defesa do monopólio inglês da pesca nos mares britânicos, e, mais tarde, a do português Frei Serafim de Freitas, com o seu *De justo imperio lusitanorum asiatico*, as ideias, aliás não inéditas, divulgadas pelo *Mare Liberum*, alcançaram grande receptividade.

O conceito da liberdade dos mares prevaleceu e fixou-se e o decorrer dos séculos seguintes em geral acatamento havia de conferir-lhe a solidez dos grandes princípios consuetudinários.

Convém porém reconstituir o pensamento que naquela época, princípio do século XVII, existiria acerca de determinados aspectos da utilização do mar.

No tempo de Grócio, o mar era símbolo de infinito. O princípio da liberdade entendia-se válido não só para a navegação mas também para a pesca, pois o mar oferecia recursos considerados inesgotáveis — e de facto eram-no, medidos pelos meios de exploração da época. Os problemas de contaminação e de investigação científica ou eram desconhecidos ou não preocupavam ninguém. Haveria a ideia de que o mar tinha capacidade ilimitada de absorção de todos os materiais que nele se quisessem lançar. No fundo do mar ninguém pensaria, senão com horror.

E o mar territorial? O princípio da liberdade dos mares trouxe consigo o reconhecimento da soberania do Estado ribeirinho sobre esta faixa de mar adjacente à costa, ressalvado o direito a uma passagem inofensiva. Grócio justificava a sua existência pela possibilidade que tinha o Estado costeiro de sobre ele exercer um domínio efectivo; mas não lhe definiu os limites. Outro holandês, Bynkershoek, havia de enunciar no século seguinte, com base em Grócio, que «o poder da terra acaba onde acaba o poder das armas». Estes termos vagos, não obstante as numerosas e por vezes desesperadas tentativas feitas ao longo dos tempos para definir a dimensão do mar territorial, estavam destinados a não encontrar jamais, até aos nossos dias, expressão numérica de aceitação universal; e a falência de cada tentativa provoca sempre o agravamento da desordem. Esta falta de regulamentação uniforme do mar territorial, verdadeiro calcanhar de Aquiles do direito internacional marítimo, está na base de quase todos os conflitos que se têm suscitado sobre o direito do mar e é a causa máxima da sua crise actual. Não obstante, sempre se foi entendendo que o mar territorial era algo de excepcional e portanto limitado. Falharam as tentativas para impor, como de direito, a regra das 3 milhas, mas foram geralmente consideradas despropositadas, até há alguns anos, pretensões da ordem das 12 milhas.

A utilização do mar oferece essencialmente dois aspectos: é meio de comunicação e é objecto de exploração de recursos económicos.

Até há pouco tempo, a consideração do mar como meio de comunicação foi largamente predominante, quase absorvente. O que interessava fundamentalmente era a sua utilização pela navegação comercial e pelo poder naval que a sustinha e a esta finalidade ajustava-se bem o princípio da liberdade dos mares. A exploração de recursos, limitada praticamente às actividades de uma pesca exercida com meios modestos e segundo técnicas de feição artesanal, passava quase despercebida no quadro dos interesses marítimos. E assim, durante séculos, os Estados conformaram-se com o princípio da liberdade dos mares e com estreitos limites da zona reservada à sua jurisdição e o direito internacional marítimo conheceu um longo período de grande estabilidade.

Não se pense contudo que esta estabilidade se tivesse conseguido à custa dum perfeito equilíbrio ou que lhe tivesse correspondido sempre uma situação de perfeita igualdade. Na verdade, com o decorrer do tempo, o princípio da liberdade dos mares veio a converter-se numa espécie de jurisdição errante, uma soberania que acompanhava o pavilhão e que veio favorecer aqueles que eram suficientemente fortes para fazer sentir a sua vontade. Enquanto que juridicamente a expressão geralmente aceite para definir o conceito de alto mar era de construção negativa — a ausência de soberania — e com esta ideia foi incorporada na convenção de Genebra de 1958, dum ponto de vista político e estratégico revela-se na forma que assume na doutrina do poder naval do almirante Mahan: o alto mar é a área na qual as potências marítimas exercem livremente o seu poder naval.

Tão pouco a estabilidade do direito do mar verificada a partir do século XVII foi pacífica. Vários autores assinalam a produção de duas correntes paralelas na história da liberdade dos mares durante os últimos três séculos: por um lado, a afirmação rígida, baseada no direito internacional positivo, de que no alto mar o Estado está absolutamente isento de jurisdição por parte de qualquer outro; e em segundo lugar, a proliferação de declarações unilaterais de jurisdição de vária ordem por parte dos Estados costeiros, até desembocar no conceito de zona contígua, tentativa de solução do conflito entre a soberania do Estado ribeirinho no mar territorial e a jurisdição exclusiva do Estado do pavilhão no alto mar, conflito que originou o que veio a chamar-se a luta entre os «piratas de dentro» e os «piratas de fora».

Não obstante estes desequilíbrios e desigualdades, o facto é que o direito do mar conheceu, durante os últimos três séculos, um longo período de estabilidade.

Mas nas últimas décadas o progresso científico e técnico veio perturbar este equilíbrio.

O esforço de prospecção das terras imersas veio desvendar a existência de riquezas minerais incomensuráveis encerradas no fundo do mar, sobretudo nas plataformas continentais adjacentes às terras emersas, que correspondem a 20 por cento da superfície dos continentes e são particularmente ricas de petróleo.

O incremento impressionante das modernas frotas de pesca e o emprego generalizado de técnicas apuradas de captura do peixe, utilizadas muitas vezes de forma predatória, praticando autênticas sangrias em certas espécies ictiológicas e desmentindo assim, à distância de três séculos, a validade da premissa grociana da inesgotabilidade, provocaram um grito de alarme generalizado e lançaram o pânico nas costas de alguns países que, sentindo-se ameaçados nos seus interesses vitais, começaram reclamando para a sua protecção o alargamento de zonas de utilização privada a limites tão vastos que as tornaram inconciliáveis com a pureza do princípio da liberdade dos mares.

Acresce que muitos Estados só nos últimos anos tomaram consciência do papel que o mar pode desempenhar no desenvolvimento das suas economias nacionais.

O desenvolvimento científico e técnico trouxe também consigo o flagelo da poluição, perante o qual o homem, alarmado e perplexo, não vislumbra ainda soluções eficazes para tão grave ameaça. No que diz respeito ao meio marinho, não falando já nas perspectivas de tragédia que oferecem os espectros do lixo atómico e do naufrágio de super-petroleiros, de que todos os Estados se querem defender, já se tinha concluído que o mar se recusa a absorver sistematicamente os detritos de toda a espécie que cada um queira nele lançar. O princípio da liberdade dos mares, neste aspecto, veio a converter-se numa licença permanente para contaminar os oceanos. É que o princípio foi lançado sem que se estabelecesse no direito do mar a adequada relação entre o poder e a responsabilidade.

Todo este condicionalismo moderno veio alterar no mundo a maneira de encarar o mar e introduzir novas dimensões no aspecto da sua utilização como objecto de exploração de recursos económicos, quebrando o equilíbrio tradicional de interesses estabelecido e desencadeando uma escalada de jurisdição crescente que produziu uma situação verdadeiramente caótica. Afectado o direito internacional marítimo em pressupostos de base, negou-se a eficácia actual do princípio da liberdade dos mares e surgiram solicitações para a sua revisão.

O processo de caos crescente que este condicionalismo revolucionário veio introduzir no direito do mar foi iniciado em 1945 pela Proclamação Truman que definiu o direito exclusivo dos Estados Unidos à exploração dos recursos naturais da sua plataforma continental e não mais deixou desde então de se agravar. A iniciativa americana frutificou na explosão universal de declarações unilaterais reivindi-

cutórias que, excedendo largamente o âmbito limitado daquela proclamação, desencadearam uma corrida de outros Estados à apropriação indisciplinada de vastas zonas marítimas, que as Convenções de Genebra, elaboradas em 1958 para tentar preservar a estabilidade característica do direito do mar, não lograram controlar.

Não se poderá dizer se os responsáveis americanos pela proclamação do Presidente saberiam nessa altura qual o risco que corriam. Certamente pelo menos o previram. Pois se assim não fosse, ao menos por uma questão de simplicidade sempre teriam reivindicado a jurisdição sobre o próprio fundo do mar e não apenas sobre os recursos. Mas ao contrário: a proclamação foi cuidadosamente circunscrita por forma a não dar base para exigência de mais direitos do que aqueles que os Estados Unidos desejavam. De qualquer forma, o que os responsáveis americanos sabem hoje com certeza é que quando um grande Estado se arroga o direito de tomar uma atitude, o que os outros Estados copiam não é essa atitude mas o direito de tomar atitudes.

Logo em 1952 surge a Declaração de Santiago, em que o Chile, o Peru e o Equador proclamam o alargamento do seu mar territorial até ao limite das 200 milhas marítimas, alegando que se os Estados Unidos reivindicam os recursos do fundo do mar adjacente às suas costas como medida indispensável à protecção dos seus interesses, também eles têm um direito similar de fazer reivindicações adequadas aos seus interesses nacionais. Ali onde a vertente dos Andes se precipita no oceano Pacífico sem solução de continuidade, aqueles países não desfrutam, como os Estados Unidos, de plataforma continental significativa. Em compensação, as suas costas são das mais ricas do mundo em peixe.

O exemplo dos três signatários da Declaração de Santiago foi seguido mais tarde por grande número de Estados latino-americanos, incluindo a Argentina, o Uruguai e o Brasil, englobando portanto quase completamente o continente sul-americano.

A polémica em torno da largura do mar territorial, que há séculos se vinha cifrando no regateio de algumas poucas milhas, colocou-se assim subitamente na ordem das centenas de milhas.

Observe-se contudo que as reivindicações latino-americanas não traduzem verdadeiramente um problema de soberania sobre mar territorial, como tem que se entender quando se admite a liberdade de navegação e sobrevoos, mas sim de jurisdição sobre zonas de aproveitamento económico, em cujo contexto viriam efectivamente a ser colocadas.

De qualquer maneira, esta política latino-americana logrou alcançar eficácia prática, não hesitando os países que a prosseguem em apreender e multar os navios que se aventuram a pescar dentro das zonas reivindicadas e enfrentando designadamente os Estados Unidos e a Rússia, sem que se faça sentir o peso do imenso poder naval daquelas potências marítimas. Isto explica-se se pensarmos que enquanto uns defendem um território, os outros defendem apenas direi-

tos e que estes sempre aguardam que a polémica se resolverá como problema de jurisdição e não de soberania. É fora de dúvida que as grandes potências marítimas, necessitando de dispor da máxima mobilidade de forças para as suas operações navais, jamais poderiam aceitar que se fixasse e divulgasse um critério tão amplo como este para a fixação do mar territorial como tal. Basta uma olhadela para a carta para se concluir que a generalização dum critério de 200 milhas eliminaria praticamente as áreas de operações das sexta e sétima esquadras dos Estados Unidos.

A Proclamação Truman e para além do movimento de generalização da sua política, outros tipos de reivindicações se seguiram ainda por todo o mundo, baseados em argumentação diversa e com motivos diferentes.

O Canadá reclamou jurisdição sobre toda a navegação no Ártico até à distância de 100 milhas das suas costas, com o fundamento da prevenção da poluição.

A Indonésia e as Filipinas, Estados compostos exclusivamente por milhares de ilhas, declararam-se envolvidos por uma linha poligonal englobando todo o território e consideraram as águas nela contidas como águas interiores.

Muitos países reivindicaram a soberania plena sobre a sua plataforma continental e não apenas sobre os respectivos recursos naturais e mais de metade dos Estados costeiros do mundo reclamam hoje uma extensão de 12 milhas marítimas para o seu mar territorial.

Em boa verdade a proclamação Truman teria sido desnecessária. Em 1945 nenhum outro país tinha capacidade técnica para explorar os recursos do fundo do mar junto às costas dos Estados Unidos ou junto às costas de qualquer Estado e a América tê-lo-ia feito licitamente, sem receio de contestação, à simples sombra do princípio da liberdade dos mares. É presumível que a decisão da proclamação tenha sido forçada pela preocupação de estabelecer as bases legais destinadas a garantir segurança de investimento à indústria americana do petróleo.

Uma circunstância que contribuiu para acentuar a crise actual do direito internacional marítimo foi a falta de definição de um critério preciso para a fixação do limite exterior da plataforma continental. A convenção de Genebra de 1958 definiu a plataforma como «o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas mas situadas fora do mar territorial até uma profundidade de 200 metros ou, para além deste limite, até ao ponto onde a profundidade das águas superjacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões». Ao definir assim o conceito de plataforma, a convenção deixou o seu limite exterior dependente dos progressos da técnica de exploração do fundo do mar, não fixando um limite definitivo. A interpretação da convenção não deixa dúvidas de que a plataforma se poderia estender até à linha média equidistante das costas dos

Estados fronteirais ou adjacentes. Mas o resultado da falta de limite definitivo para a plataforma continental, conjugada com a falta de limite uniforme para o mar territorial, foi deixar indefinida a extensão exacta da jurisdição do Estado ribeirinho no ar, no mar e no fundo do mar.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua sessão de 1970, proclamou a concepção do fundo do mar, para além dos limites da jurisdição nacional, como património comum da humanidade, a ser explorado equitativamente em proveito de todos os Estados, quer costeiros quer interiores. Para além das questões levantadas com a organização desta exploração, ficou em aberto o problema da determinação dos limites do património comum, dependente como está da definição exacta que vier a ser dada aos limites da jurisdição nacional. Uma utilidade teve ao menos a medida e de natureza académica. É que, pelo menos quanto ao fundo do mar, parece superada a clássica controvérsia entre a concepção do alto mar como «res nullius» ou como «res communis».

A Assembleia Geral, na mesma sessão, resolveu reunir em 1973 a III Conferência de Direito do Mar, não só para resolver os problemas em aberto dos limites dos espaços marítimos, como também para rever o regime estabelecido nas Convenções de Genebra de 1958 e tratar de outras questões conexas, como os problemas da exploração do fundo do mar, dos interesses dos Estados sem litoral, da contaminação do meio marítimo e da investigação científica. A tarefa atribuída à Conferência foi portanto a de rever complexivamente todo o direito internacional marítimo de tempo de paz. Foi encarregada da preparação da Conferência a Comissão do Fundo do Mar das Nações Unidas, já anteriormente existente e para o efeito ampliada no seu mandato e na sua composição, englobando cerca de 100 dos 130 Estados da Organização. A Conferência só veio a iniciar-se formalmente em Dezembro de 1973, mas dada a amplitude da comissão preparatória e os termos do seu mandato, pode dizer-se que ela começou realmente em 1971.

A Conferência de Direito do Mar, de difícil manejo devido à sua dimensão (mais de 150 Estados), tem progredido lentamente, o que é compreensível quando se discute o estatuto futuro dos últimos recursos livres do planeta Terra. Na realidade, a Conferência realiza uma tarefa gigantesca, nada menos que a edificação duma Constituição básica dos oceanos capaz de conciliar os interesses contraditórios e até opostos de todos os Estados do mundo. Tem que considerar-se por isso notável o progresso feito no tempo decorrido, principalmente quando o comparamos com as circunstâncias em que decorreu a preparação e realização da Conferência de 1958. Esta foi completada em poucos meses, mas a sua preparação gastou 10 anos de trabalho à

Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas até à conclusão do texto básico de discussão. Isto não obstante essa Conferência ter sido essencialmente uma conferência de codificação, destinada basicamente a converter o direito consuetudinário tradicional em regras escritas. Ao contrário, a presente Conferência não é de codificação mas de negociação. Não é essencialmente jurídica, mas política. O que está em causa não é a definição do direito do mar mas sim a sua transformação. Por tal motivo ela não podia ser preparada pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas; tinha de ser a própria Conferência a elaborar o seu texto básico de negociação. Em pouco mais de seis anos, dezenas de propostas sobre centenas de artigos foram reduzidas a um texto único e organizado, a grande maioria de cujas disposições estão já virtualmente aceites por todos os Estados. Porém a Conferência intenta prosseguir até ao consenso final sobre a totalidade dos artigos da futura convenção sobre o direito do mar. Se se deixa por resolver um só dos grandes problemas, os Estados tenderão a adoptar medidas unilaterais para protecção dos seus interesses, desencadeando-se imediatamente a escalada de reivindicações crescentes. Se não se logra incluir na convenção todos os Estados do mundo, o futuro direito do mar perderá em eficácia, pois ele não disporá já tanto como outrora da solidez e da força dos princípios consuetudinários, antes se acentuará a fragilidade e a contingência próprias dos regimes convencionais. Por tal motivo a futura convenção não será em princípio votada, mas sim aprovada por consenso, o que torna a sua elaboração muito mais difícil e demorada.

A Conferência de Direito do Mar não terminou ainda os seus trabalhos, mas o âmbito dos problemas ainda nela pendentes está já suficientemente circunscrito para permitir extrair as suas conclusões principais.

A grande linha da evolução actual do direito internacional marítimo reside na dissociação do regime jurídico do alto mar em dois regimes algo diferentes, correspondentes às duas utilidades que o mar comporta: o princípio da liberdade dos mares manter-se-á fundamentalmente no domínio da utilização dos espaços marítimos como via de comunicação; mas no campo do aproveitamento económico o regime evolui claramente para formas muito mais restritas daquele princípio geral. Na realidade o direito do mar tem estado, em larga medida, baseado numa ideia de direitos competitivos — que resultaram em benefício dos mais poderosos e ricos —, sem o reconhecimento da necessidade, que existe em todos os sistemas jurídicos, da imposição de correspondentes deveres. O mar tem estado sujeito ao exercício dos direitos dos Estados sem a defesa da necessária responsabilização, nomeadamente no que respeita à pesca e à conservação do meio ambiente. Assim, o princípio da liberdade dos mares tem constituído um regime de «laissez faire», uma liberdade permanente para sobre pescar

e para poluir. São estas liberdades que tendem a ser circunscritas. É a liberdade de navegação que tende a ser mantida.

Porque o princípio da liberdade se manterá fundamentalmente no domínio do aproveitamento do mar como via de comunicação, a evolução actual do direito internacional marítimo não traz para a utilização do mar com fins militares consequências das mais significativas. Essas consequências resultam ainda menos relevantes, ao menos no estágio actual do equilíbrio mundial de forças, quando verificamos que os problemas do direito do mar com implicações militares — tanto navais como aeronavais — não têm tido como efeito, na Conferência de Direito do Mar, a contraposição dos grupos de países baseados nas alianças militares, antes têm associado indistintamente todas as grandes potências navais num mesmo grupo de interesses. É assim que as posições assumidas na Conferência pelos Estados Unidos e pela URSS são exactamente as mesmas, quer quanto aos aspectos económicos quer quanto aos aspectos com significado estratégico do temário da Conferência, encontrando-se os dois países perfeitamente identificados e aliados numa mesma política oceânica.

Os aspectos da nova lei do mar com relevância para os interesses militares da utilização dos espaços marítimos dizem respeito essencialmente ao mar territorial, aos estreitos internacionais, à zona económica exclusiva, à plataforma continental, ao regime arquipelágico e à investigação científica.

Os dois pontos mais importantes que emergem da Conferência de Direito do Mar relativamente ao mar territorial são, por um lado, a tendência geral para a aceitação da largura de 12 milhas para esta zona marítima, com certas implicações no regime dos estreitos, a que adiante nos referiremos, e por outro lado uma definição mais elaborada e clarificada do direito de passagem inofensiva, de maneira a tomar em consideração as ameaças ao meio ambiente e outras, de carácter mais tradicional, à segurança do Estado costeiro. A fixação da largura máxima do mar territorial nas 12 milhas marítimas está virtualmente assente na Conferência de Direito do Mar. A solução é aceite sem oposição, no pressuposto de que será igualmente criada pela futura convenção uma zona económica exclusiva de 200 milhas de extensão com conteúdo económico suficientemente significativo e de que essa solução não afectará substancialmente o regime de passagem livre pelos estreitos internacionais.

Este problema dos estreitos internacionais consiste em que o aumento da largura do mar territorial para as 12 milhas a partir do critério das 3 milhas, ainda hoje seguido e sustentado por muitos Estados, inclusivamente os Estados Unidos, a Inglaterra, a Alemanha Federal e outros, deixa encerrados em mar territorial mais de 100 estreitos internacionais, incluindo alguns tão importantes como o de Gibraltar, o de Dover e o de Malaca. Como o direito de passagem inofensiva pelo mar territorial exclui a passagem de submarinos em

imersão e de aeronaves, o resultado prático da adopção da regra das 12 milhas seria uma limitação importantíssima da mobilidade dos meios militares aéreos e navais. As potências que têm adoptado o critério das 3 milhas, designadamente os Estados Unidos, não aceitam a extensão do mar territorial até à 12 milhas sem o reconhecimento do regime de livre trânsito nos estreitos afectados. A URSS também exige o mesmo regime, mas como já de há muito fixou em 12 milhas a largura do seu mar territorial, baseia antes a sua posição num alegado direito consuetudinário de livre trânsito por tais estreitos. Esta questão pode hoje considerar-se também já virtualmente resolvida no sentido da adopção do regime de livre trânsito defendido pelas potências navais. Contudo, um importante problema subsiste, que é o de saber se certos estreitos serão encarados por todos os países como tendo o mesmo estatuto. A URSS, por exemplo, tem afirmado que não considera certos estreitos que lhe dizem respeito como internacionais, enquanto que outros países consideram o contrário. Este problema é susceptível de se transformar em fonte de discórdia internacional.

A zona económica exclusiva é uma figura nova que surgiu dentro da própria Conferência de Direito do Mar, como uma solução de compromisso entre as teses restritivas da largura do mar territorial a um máximo concebível de 12 milhas marítimas e as reivindicações de soberania sobre grandes espaços marítimos adjacentes às costas, da ordem das centenas de milhas. A zona económica exclusiva aparece assim não já como uma zona de soberania mas sim como uma área onde ao Estado costeiro é atribuída a jurisdição nos aspectos relativos à sua exploração económica, bem como à investigação científica e à preservação do meio marítimo, conservando todos os outros Estados as liberdades relacionadas com o aspecto da utilização do mar como via de comunicação, designadamente as liberdades de navegação, sobrevoo e colocação de cabos e tubos submarinos, esta sujeita a traçado autorizado pelo Estado ribeirinho. A mais recente versão do texto básico de negociação da Conferência de Direito do Mar atribui ainda a todos os Estados na zona económica exclusiva a liberdade de «outros usos do mar internacionalmente legítimos relacionados com as referidas liberdades, como os vinculados ao funcionamento de navios, aeronaves e cabos e tubos submarinos e que sejam compatíveis com as demais disposições da convenção». Isto parece permitir a condução de actividades militares na zona, inclusive as operações de guerra nos casos em que ela é considerada internacionalmente legítima, não obstante a última parte da disposição fazer uma chamada para a regra segundo a qual o alto mar ficará reservado para fins exclusivamente pacíficas, aqui aplicável ao menos por maioria de razão. A interpretação da expressão «outros usos do mar internacionalmente legítimos» levantou a este propósito grande controvérsia. Certos Estados em desenvolvimento da América Latina e da África sustentaram que as actividades militares para além do simples direito de passagem não são permissíveis

na zona económica exclusiva. Alguns países foram ao ponto de defender que as manobras navais e os exercícios de tiro deveriam ser interditos na zona. Um sector ainda maior de Estados em desenvolvimento tomaram uma posição semelhante com respeito à utilização do fundo do mar da zona económica e, nalguns casos, da plataforma continental para além da zona económica. Em posição oposta, as grandes potências navais afirmaram a pré-existência das liberdades de navegação relacionadas com a utilização militar das águas agora a incluir na zona económica exclusiva.

A criação duma zona económica exclusiva com 200 milhas de extensão é um ponto virtualmente assente na Conferência de Direito do Mar e Portugal é um dos países mais beneficiados com a criação desta zona, já estabelecida no nosso direito interno e que aumentou 18 vezes a área de jurisdição nacional. A fiscalização desta vasta área marítima vai constituir uma tarefa ingente da Marinha e da Força Aérea e exigir uma cooperação estreita e o estabelecimento e treino de métodos de actuação conjunta destes dois ramos das Forças Armadas, pois se assim não for a nossa zona e os seus recursos vão de certeza ser devassados pelos poderosos meios de captura de que dispõem os países tecnicamente mais avançados.

Subsistem contudo na Conferência de Direito do Mar grandes divergências sobre o conteúdo do conceito de zona económica exclusiva. Essas divergências dizem respeito essencialmente ao aproveitamento dos recursos pesqueiros. Contudo, uma das questões mais importantes que actualmente se discutem no âmbito da zona económica exclusiva apresenta grande importância do ponto de vista militar: o problema dos direitos residuais ou do direito subsidiário a aplicar na zona. A zona económica exclusiva é uma figura nova do direito internacional, não dispõe de regime tradicional nem se baseia em qualquer princípio geral. O seu regime ficará tracadado na futura convenção sobre o direito do mar, mas põe-se o problema de qual o regime a aplicar nos casos não previstos. Defendem as grandes potências navais e marítimas que a zona económica exclusiva é essencialmente uma zona de alto mar onde o Estado costeiro exerce jurisdição económica, o que conduz à aplicação, como direito subsidiário, do princípio geral correspondente — o da liberdade de utilização. Os Estados costeiros mais interessados na zona económica rejeitam tal qualificação, sustentando antes que esta é uma zona «sui generis», distinta do mar territorial e do alto mar, e preconizam para a solução dos casos não previstos o recurso à equidade. É evidente que as potências navais não querem deixar os seus interesses — sobretudo os estratégicos — ao sabor das contingências da equidade e continuam exigindo a qualificação básica da zona económica exclusiva como uma zona de alto mar.

Na plataforma continental, o problema que se põe com interesse militar é o da possibilidade ou não da implantação, nas plataformas, de sistemas de detecção submarina. A questão já havia sido levantada durante os trabalhos preparatórios do tratado sobre o controlo de armas submarinas. Este tratado proíbe a instalação de armas nucleares e outras armas de destruição maciça no fundo do mar para além das 12 milhas das costas, mas não impõe restrições a outras actividades tais como a instalação de sistemas de detecção. Os poderes do Estado costeiro previstos para a futura convenção incluem o direito exclusivo de autorizar e regulamentar a construção, exploração e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas na plataforma. Contudo, nenhum país tem contrariado a atribuição destes poderes ao Estado costeiro, certamente porque a redacção utilizada para a sua definição permite entender que eles se limitam à implantação de estruturas apenas para fins económicos, excluindo portanto os militares.

Os chamados Estados Arquipélagicos — Estados constituídos exclusivamente por ilhas — ficarão no futuro regime do mar com o privilégio de envolverem o conjunto das suas ilhas por uma linha poligonal, a partir da qual se contarão para o exterior os diferentes espaços marítimos. As águas encerradas pela poligonal ficarão sujeitas ao regime de passagem inofensiva, porém as potências navais, dada a limitação de mobilidade dos meios navais e aéreos que este regime implica, exigiram o estabelecimento, através daqueles arquipélagos, de corredores de passagem em regime de trânsito livre, incluindo todas as rotas marítimas e aéreas normalmente utilizadas pela navegação internacional. O estabelecimento do regime arquipelágico representa, não obstante, uma limitação de mobilidade dos meios militares nas zonas anteriormente pertencentes ao alto mar e que agora serão abrangidas por aquele regime.

No campo da investigação científica, o regime previsto no actual documento de base de negociação da Conferência de Direito do Mar só prevê a livre realização da investigação no alto mar, ainda que este seja declarado reservado a fins pacíficos. No mar territorial ela depende inteiramente da autorização do Estado costeiro e na zona económica e plataforma continental também depende dessa autorização, que será contudo normalmente concedida se a investigação se realiza exclusivamente com fins pacíficos e não tem importância directa para a pesquisa e exploração dos recursos económicos. Na zona internacional do fundo do mar, situada para além das plataformas continentais, a investigação é livre mas deverá ser realizada exclusivamente com fins pacíficos. Não obstante as limitações que assim parecem surgir à investigação científica com fins militares, o facto é que, como notaram alguns países em desenvolvimento na Conferência de Direito do Mar, não existe realmente possibilidade de diferenciar a investigação cien-

tífica pura da investigação militar. As suspeitas destes países aumentaram durante o 3.º período de sessões da Conferência, em 1975, quando a imprensa revelou que determinadas actividades realizadas com a alegação da exploração de nódulos de manganês se destinavam realmente ao salvamento dum submarino. De qualquer maneira, a investigação científica com fins militares deve ser considerada em termos idênticos ao de outras actividades militares relativamente aos «outros usos do mar internacionalmente legítimos».

A Conferência de Direito do Mar está a chegar ao seu termo. Tem havido muitas previsões pessimistas quanto ao direito que dela resultará. Uma dessas previsões é a de Richard Frank, um jurista do Centro de Direito e Política Social, de Washington:

«Estamos no ano 2000. Os Estados costeiros estenderam a sua soberania até ao centro dos oceanos. Os navios mercantes e de guerra têm de pagar tributo para passar numa zona de soberania para outra ou para passar pelos estreitos através dos quais o trânsito era outrora livre. O conflito entre os países ricos e pobres mantém o mundo em estado de tensão, enquanto os governos se acotovelam sobre os recursos do fundo do mar. O peixe é uma raridade; as poucas espécies que sobrevivem têm sabor estranho, pois habitam um elemento conspurcado por uma poluição enorme. Na maior parte das costas a natação é proibida por lei. A contaminação destruiu a maior parte do fitoplankton, a fonte primária de oxigénio do mundo. O ambiente necessário à sustentação da vida na Terra está a desaparecer.»

Não é aceitável esta visão pessimista do futuro direito do mar. Será antes, sim, uma visão das possíveis consequências da falência da Conferência de Direito do Mar, felizmente muito longe da que nos promete o regime que resultará duma Conferência triunfante.

Manuel Primo de Brito Limpo Serras
Capitão-de-mar-e-guerra